

Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe

Resumen:

Los importantes cambios que afectan a la financiación del desarrollo, y los desplazamientos del poder que se observan en el sistema internacional, están modificando las políticas de cooperación en América Latina y el Caribe. Este artículo analiza el impacto de esas tendencias en los flujos de ayuda oficial al desarrollo (AOD) hacia, y dentro de la región, y las implicaciones de política de la agenda de eficacia de la ayuda para los países de renta media que la integran. También se discute la emergencia de la cooperación sur-sur como resultado de la creciente diferenciación entre países de América Latina, prestando atención a sus motivaciones, estrategias y variantes.

Palabras clave

América Latina, cooperación internacional y desarrollo

Abstract:

Important changes affecting development financing and the shifting of power in the international system are changing development cooperation policies in Latin America and the Caribbean. This article analyses the impact of these trends in ODA flows to, and within the region, and the policy implications of the aid effectiveness agenda for middle income countries. The emergence of

south-south cooperation as a result of the growing internal differentiation in Latin America is also discussed, paying attention to the motives, strategies and variations among countries.

Key words

Latin America, international development cooperation

Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe

I. Introducción

La cooperación al desarrollo es un fenómeno poco estudiado, y a menudo mal comprendido. Es frecuente que se examine solo como un problema de flujos de inversión, ajeno a condicionantes políticos, cuya efectividad se discute solo en términos macro o microeconómicos. O que se describa, con visiones igualmente reduccionistas, como un mero instrumento de política exterior –la “zanahoria” que supone la ayuda o las preferencias comerciales, y el “garrote” que comporta su retirada o suspensión–, sin considerar su interacción con otros procesos económicos y sociales. En ocasiones, estos análisis parciales pueden estar justificados para algún aspecto concreto. Pero en su conjunto la ayuda, como realidad situada en la intersección de la economía política y las relaciones

internacionales, requiere de una mirada multidisciplinar, y tener presente el contexto histórico más amplio.

Desde esa doble perspectiva, este artículo pretende examinar los importantes cambios que ha experimentado la cooperación al desarrollo en la región, en particular en la década de 2000. En etapas anteriores, ésta se vio condicionada por lógicas postcoloniales y el juego de los equilibrios de poder del mundo bipolar. Posteriormente, los procesos de globalización de las finanzas, la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la “securitización” de la agenda internacional han llevado la ayuda de los países avanzados a un lugar cada vez menos relevante en los procesos de desarrollo de América Latina y el Caribe. También se examina la agenda internacional de eficacia de la ayuda, y sus implicaciones para los países de renta media-alta de

la región. Estos últimos exigen estrategias de cooperación que ya no pueden limitarse a las metas de reducción de la pobreza extrema de los objetivos del milenio. Finalmente, se analiza la cooperación sur-sur en la región, cuya pujanza revela que algunos países latinoamericanos ya no aceptan el tradicional estatus de “receptores” de ayuda, y demandan cambios en la gobernanza del sistema internacional de cooperación al desarrollo.

II. Una mirada retrospectiva a las políticas de cooperación en América Latina y el Caribe

Entre la guerra fría y el conflicto

norte-sur: las políticas de ayuda en la región

Desde su aparición en América Latina, a finales de la década de los cincuenta, la ayuda al desarrollo se ha situado en ese doble juego de coordenadas, lo que explica su papel, alcance, y límites. Por una parte, el conflicto este-oeste, que subordinó la ayuda a los intereses estratégicos de los donantes. Por otro lado, el conflicto norte-sur, por el que la región demandó acceso en términos preferenciales al capital de inversión y a los mercados de los países avanzados. Durante la guerra fría, esa contradicción entre las exigencias de financiación del desarrollo y los imperativos de la política de bloques condicionó los debates sobre la racionalidad de la ayuda, así como su legitimidad y eficacia.

Alejada de los escenarios de la guerra fría en la estrategia estadounidense de la “contención”, en los años cincuenta América Latina quedó al margen del “Plan Marshall” y de las ayudas de la *Mutual Security Act* de 1950. Estados Unidos también desoyó las peticiones latinoamericanas para la creación de un banco interamericano para acceder a financiación a menor coste (Tussie, 1995). La revolución cubana, sin embargo, fue un decisivo factor de cambio. En 1959 se autorizó la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Desde 1960 las teorías del crecimiento “por etapas” de Rostow y las teorías suplementales de la ayuda de Chenery y Strout, emanadas del paradigma de la modernización, pasaron de ser un ejercicio académico, a una estrategia de política exterior. Explícitamente anticomunistas –el subtítulo de la obra de Rostow de 1960 *The Stages of Economic Growth* era *A non-Communist Manifesto*–, fueron el fundamento doctrinal del “enfoque liberal de la contención” (*liberal containment*) de la administración Kennedy, que entre otras medidas creó la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) en el Departamento de Estado. Crecimiento económico, modernización del Estado y reforma social fueron los ejes de las estrategias desarrollistas de “contrainsurgencia preventiva” de la “Alianza para el Progreso”, principal propuesta de Kennedy para América Latina desde 1961. Empero, ésta sería pronto una “alianza extraviada” que, despo-

jada de su contenido reformista, apoyó las estrategias de modernización de los “régimenes de seguridad nacional” (Sanahuja, 1999).

El examen de este periodo, sin embargo, no estaría completo sin mencionar el activismo internacional de América Latina en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), o el G-77, que contribuyó a la creación de instrumentos como el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) que, sin acabar con el proteccionismo de los países ricos, otorgó algunas ventajas comerciales a los países en desarrollo. También en este periodo, la región, en aras de una mayor autonomía, se implicó en la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD), precedente lejano de la cooperación sur-sur (CSS).

Las políticas de ayuda y cooperación adquirieron un renovado protagonismo en el decenio de los ochenta. La crisis centroamericana dio origen, por parte de la Administración Reagan, a un abultado programa de ayuda económica y militar y a las preferencias comerciales de la “Iniciativa para la Cuenca del Caribe”. Ambas se subordinaron a la estrategia estadounidense frente a la Nicaragua sandinista y la guerrilla salvadoreña, y si bien se insertaron en una lógica de “guerra fría” y equilibrios de poder, por su elevada cuantía tuvieron importantes efectos en la reestructuración de las economías centroamericanas. Pero la ayuda económica fue también uno de los principales instrumentos desplegados por

los gobiernos europeos y las instituciones comunitarias, en tanto “potencia civil”, para hacer frente a necesidades humanitarias y al desplazamiento forzoso y promover una paz negociada a través de los procesos de Contadora y Esquipulas. Menos cuantiosa que la de Estados Unidos, fue sin embargo un aporte decisivo para respaldar esa estrategia. No menos importante fue la actuación de las ONG de desarrollo y las organizaciones de solidaridad, a menudo vinculadas a las internacionales políticas, a fundaciones de partidos y a movimientos sociales, que a través de actividades de cooperación trataron de respaldar a las organizaciones populares y promover los procesos de democratización, tanto en América Central como en otros países de Sudamérica, en ocasiones prestando un apoyo decisivo a los actores locales.

Más allá de la crisis centroamericana, la financiación facilitada por las instituciones de Bretton Woods, y su estricta condicionalidad, son los factores que en gran medida explican el ciclo de políticas de estabilización y ajuste también iniciado en los ochenta. Al principio orientadas a afrontar la “crisis de la deuda”, derivaron en un vasto programa de reestructuración económica, abandono de las estrategias “desarrollistas”, y aplicación del “Consenso de Washington” –una expresión que se acuña en 1989 a partir de la experiencia de esas instituciones en Latinoamérica–, basado en el crecimiento impulsado por la inversión extranjera y

las exportaciones, y en políticas sociales “focalizadas”. Aunque con variaciones según países, han sido esas políticas las que llevaron a América Latina a incorporarse a los procesos de globalización, en una posición más vulnerable a los *shocks* externos, como revelarían las crisis financieras de los noventa, y con menores márgenes para afrontar la pobreza y la desigualdad, dado que el crecimiento siguió dependiendo de una “cesta” exportadora intensiva en mano de obra y recursos naturales, y en una “falsa” competitividad basada en salarios bajos, externalización de costes ambientales, y cargas fiscales exiguas.

Estas políticas, por otra parte, marcaron los límites de los procesos de reconstrucción de postguerra en América Central, que impidieron las políticas expansivas requeridas para la desmovilización y reintegración de los excombatientes, y a largo plazo para afrontar las “causas profundas” de dichos conflictos, entre las que se encontrarían la pobreza y la extrema desigualdad de esas sociedades. También condicionaron la consolidación democrática, al dificultar las políticas redistributivas que hubieran permitido ampliar el ejercicio de la ciudadanía más allá de las libertades políticas ganadas en el decenio anterior. Finalmente, dificultaron las metas de “reconstrucción con transformación” posteriores a los desastres. El cambio político y el “giro a la izquierda” vivido por América Latina, la inseguridad y la violencia social, o el alto grado de vulnerabilidad

frente a factores de riesgo como los terremotos, inundaciones o huracanes que de forma recurrente golpean a la región guardan sin duda relación con ese legado de expectativas no satisfechas (Arenal y Sanahuja, 2009).

Este sucinto análisis histórico de las políticas de cooperación y ayuda al desarrollo pone de relieve su importancia en la historia reciente de la región y cómo, a pesar de los cambios en sus motivaciones y fundamentación, éstas respondieron en lo esencial a un modelo clásico de relaciones norte-sur y este-oeste que situaba a América Latina en una posición subordinada tanto en el plano estratégico como en la economía política internacional. Frente a ello la estrategia de la región –con un apoyo limitado de otros actores– respondió en lo esencial a utilizar la cooperación al desarrollo como herramienta para ganar autonomía política, y mejores condiciones de acceso al capital y los mercados externos.

El decenio de 2000: cambios en el sistema internacional y cooperación al desarrollo

Con el final de la guerra fría, el sistema internacional se ha visto sometido a importantes cambios en cuanto a la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder, que están teniendo importantes efectos en la estructura y actores relevantes. Se observa, en particular, un doble proceso de cambio. Por una parte, entre los países en desarrollo –un grupo cada vez más

heterogéneo y diferenciado—, surgen “países emergentes” con mayor peso y aspiraciones en cuanto a su presencia internacional, lo que modifica las jerarquías tradicionales del sistema y le otorgan una fisonomía más multipolar. A través de una actuación más asertiva en el escenario internacional, algunos países emergentes van a desafiar el patrón tradicional de relaciones norte-sur. En el ámbito de la ayuda y la cooperación internacional, ello supone cuestionar el estatus de “país receptor”, al dotarse de una política propia como donantes, así como las tradicionales estructuras de gobernanza de la ayuda internacional, definidas en gran medida por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial.

Por otro lado, se observa un proceso “horizontal” de desplazamiento del poder hacia los mercados y los actores no estatales, como efecto de las dinámicas de globalización y transnacionalización y de interdependencias cada vez más intensas, lo que reduce las capacidades estatales para desarrollar políticas autónomas, incluidas las referidas al desarrollo y a la lucha contra la pobreza. En particular, la globalización de las finanzas ha incrementado la influencia de los actores privados en la financiación del desarrollo, por lo que este debate ya no se limitaría a la agenda clásica norte-sur de décadas anteriores¹.

En este contexto, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que aprobaron en 2000 la Asamblea General de Naciones Unidas,

podrían ser vistos como una respuesta a la transnacionalización de los problemas del desarrollo o, en otros términos, como la expresión de una incipiente “gobernanza global” de las políticas de desarrollo y de cooperación y ayuda internacional. Pueden ser interpretados como una incipiente “política social global” que trata de otorgar una dimensión de equidad a la globalización. Ello puede contribuir a legitimarla, como apuntan algunas críticas, pero también pone en cuestión el proyecto “globalista” o neoliberal de globalización basado en la mera liberalización económica (Held, 2006). De hecho, los ODM han sido el resultado de un proceso de movilización política sin precedentes, que ha involucrado a actores diversos —Estados, ONG, organizaciones internacionales, movimientos sociales...—, y parecen mostrar que la arena de la política internacional, antes limitada a los actores estatales y las cuestiones “duras” de la seguridad y la diplomacia, se ha tornado “global”; que en ella irrumpen nuevos actores no estatales, y que la política internacional se extiende a cuestiones antes consideradas dominio exclusivo de la política interna de cada Estado, como la lucha contra la pobreza (Sanahuja, 2007; Arenal, 2009).

A causa de estos procesos, las políticas de cooperación han experimentado de nuevo cambios importantes en su racionalidad y motivaciones, corrientes de recursos, y actores relevantes. Varias tendencias se observan con claridad: una creciente privatización y transna-

cionalización de la financiación del desarrollo, con la AOD relegada a una posición secundaria; cambios en la racionalidad de la ayuda, ahora presidida por los ODM y la agenda de eficacia, y la creciente importancia de la cooperación regional y sur-sur (CSS).

III. La privatización y transnacionalización de la financiación del desarrollo

Los procesos de diferenciación interna en América Latina –surgimiento de países emergentes y rezago de los más pobres, por un lado, y políticas económicas más o menos apegadas a la ortodoxia, por otro– y el peso creciente de los actores privados en las finanzas globales son algunas de las dinámicas de cambio más relevantes para la región. Tras casi dos décadas de ajuste y de políticas del “Consenso de Washington”, y con solo algunas excepciones, la crisis de la deuda quedó atrás y algunos países han registrado un aumento espectacular de la inversión extranjera directa (IED) y otros flujos privados, incluyendo inversión de cartera. Se reciben, además, importantes flujos de remesas, que tras un rápido crecimiento se situaron entre 2005 y 2007 en cifras cercanas al total de IED de ese trienio. La región también acumuló abultados superávit comerciales, fruto de la “bonanza” exportadora de las materias primas, animada por la

demanda de China y otros países asiáticos. Ello se sumó a una situación fiscal más saneada, y una mayor capacidad de algunos gobiernos y empresas para financiarse en sus mercados domésticos, reduciendo la dependencia de financiación externa.

Estas condiciones, inusualmente favorables, permitieron que algunos países adelantaran pagos de deuda externa, en particular a acreedores oficiales como el FMI y el Banco Mundial. A título comparativo, en 2007 la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) solo era una tercera parte de los pagos que la región realizó a acreedores del Club de París y a instituciones multilaterales como el Banco Mundial o el FMI, con quienes algunos países saldaron sus deudas para evitar que siguieran tutelando su política económica.

En 2008, antes de que estallara la crisis económica mundial, por cada dólar de ayuda que se dirigía a la región, América Latina recibía más de diez dólares en inversión extranjera directa, y al menos otros diez en remesas. Por ello, puede afirmarse que la ayuda oficial al desarrollo se ha convertido en una fuente cada vez menos relevante para el conjunto de la región. En los países de renta media alta, una eventual desaparición de la ayuda –algo que, en algunos casos, ya está ocurriendo–, no tendría casi ningún efecto, al menos en términos macroeconómicos y en cuanto al acceso a financiación externa. Empero, ello no significa que ésta sea irrelevante, ya que para estos

países su importancia radicaría en otros aspectos, como la transferencia de conocimiento, o como catalizador del cambio político o institucional.

Sin embargo, en un reducido número de países más pobres del área andina, de Centroamérica o del Caribe –Bolivia, Honduras, Nicaragua, Haití o Surinam– la ayuda externa sigue siendo una de las más importantes vías de financiación externa, a menudo mucho mayor que la inversión privada, como pone de manifiesto su elevada tasa de dependencia de la AOD, que en 2008 se situaba para esos países entre un 4% y 14% del PIB. Esa dependencia se explica por su menor renta, por factores históricos –en particular, la crisis centroamericana de los ochenta– y, en ocasiones, por el impacto de los desastres que motivaron importantes compromisos financieros para la reconstrucción, y por la creciente concentración de la ayuda en estos países. Pero incluso en estos casos, la ayuda al desarrollo se encuentra por detrás de los aportes que suponen las remesas de los emigrantes, que en esos mismos países oscilan entre el 6% y el 25% del PIB.

Aunque la región no ha sufrido una nueva crisis de deuda, como la que ha afectado a países avanzados de la zona euro, la crisis económica mundial reclama atención sobre los riesgos que comporta un modelo de crecimiento aún muy dependiente de la financiación externa. El crédito y la inversión privada sufrieron una fuerte reducción en 2009 con

motivo de la crisis y hubo países, como México, que tuvieron que pedir auxilio al FMI. Las remesas mostraron mayor resiliencia y a pesar de algunos retrocesos siguieron fluyendo, lo que aumentó su importancia relativa (Sanahuja, 2009b). Posteriormente, las favorables perspectivas de crecimiento a partir de 2010, en particular para algunos países emergentes, como Brasil, han motivado la llegada de abultadas corrientes de capital privado, lo que no está exento de problemas. Ello puede suponer una sobrevaloración de los activos y el riesgo de nuevas “burbujas”, apreciación de las monedas y erosión de la competitividad. Frente a ello, algunos gobiernos de la región se han visto obligados a intervenir en los mercados de divisas y a adoptar otras medidas de control de los movimientos de capital.

IV. América Latina ante los ODM: reorientación de la ayuda y agenda de eficacia

Progresividad, “securitización” y discrecionalidad: cambios en la distribución de la ayuda

No solo la AOD es menos relevante frente a los flujos privados: en la AOD mundial también se observa una fuerte caída en la participación de América Latina. Entre 1997-1998 y 2007-2008 la participación de América Latina y el Caribe en la AOD bilateral total descendió del 12,3%

al 7,9%, a causa del aumento de la que se dirigió a las regiones –Asia meridional y África subsahariana– donde se concentran la pobreza mundial. Si se considera la AOD total, el descenso es más marcado: en 1998 América Latina recibía el 10% de la ayuda mundial, pero entre 2001 y 2008, esa tasa se situó entre el 4% y el 5%.

Este cambio se relaciona con la aparición de los ODM, que han alentado una significativa reorientación de la ayuda mundial hacia los países más pobres. Pero también hay que destacar que desde los atentados del 11-S se ha producido una marcada “securitización” de las relaciones internacionales, de la que no han escapado las políticas de ayuda. Una parte considerable del aumento de la AOD mundial –entre 2001 y 2008 pasó de un 0,23% a un 0,33% del PIB de los donantes del CAD en promedio– es atribuible a la denominada “Guerra Global contra el Terror”. Ese aumento ha privilegiado, en primer lugar, a los países más relevantes en dicha “Guerra” –Irak, Afganistán, Pakistán, Jordania, Etiopía...–, y posteriormente, a otros países etiquetados como “Estados frágiles” que se relacionan con la amenaza del terrorismo transnacional. En 2008, los dos principales receptores de AOD mundial fueron Irak y Afganistán, por ese orden. Entre 2001 y 2008 la ayuda destinada a los catalogados por el CAD como “Estados frágiles” –entre los que, de América Latina y el Caribe, solo se encuentra Haití– pasó del 16% al 31% de la AOD mundial total.

Ambas tendencias –“efecto ODM” y “securitización” de la ayuda– han tenido efectos visibles en el “mapa” que refleja la distribución de la ayuda entre países de América Latina. Han perdido peso los países de renta media alta (PRMA), para los cuales, como se indicó, la ayuda es menos relevante que en el pasado como fuente de financiación externa. Han ganado peso los países de renta media-baja de Centroamérica y la región andina. En 2008 seis países de renta media baja (PRMB) y baja –Colombia, Nicaragua, Haití, Bolivia, Honduras y Guatemala– concentraban la mitad de toda la AOD destinada a América Latina.

No existe, sin embargo, una correlación clara entre ayuda y nivel de renta o de pobreza en ese “mapa”, y como ocurre en otras regiones, hay *donor darlings* y *donor orphans*, como consecuencia del carácter voluntario y discrecional que caracteriza a la ayuda, los proverbiales solapamientos y la falta de coordinación de los donantes, y lo poco predecibles que son sus desembolsos. El aumento o disminución de la ayuda no se relaciona con los niveles de renta sino con factores políticos, como la mayor importancia otorgada en los años noventa al narcotráfico en los países andinos, y al conflicto colombiano.

Como expresión de la “securitización de la ayuda, el país de América Latina en el que se observa el mayor crecimiento de la AOD a lo largo de la década de 2000 es Colombia, que bajo la presidencia de Álvaro Uribe logró

atraer más atención –en particular, de Estados Unidos, pero también de la UE– al resituar el conflicto armado interno en el marco, más amplio, de la “Guerra Global contra el Terror”. Entre 2000 y 2008, la AOD a Colombia se multiplicó por 2,5 veces, y entre 2006 y 2008 recibió el 11% de toda la ayuda dirigida a América Latina, situándose en el primer lugar en la escala de receptores.

Ambas tendencias explican la disminución de la ayuda de Estados Unidos –en este caso, también la mayor concentración de su ayuda en Colombia–, Canadá y Japón, o de los Países Bajos e Italia, y la retirada gradual de la región de otros donantes como Reino Unido, Suecia y Dinamarca. El aumento de la ayuda española desde 2004 –en 2008 España se situó por primera vez en el primer puesto entre los donantes– y de la Comisión Europea no ha podido compensar estas salidas.

Aunque en 2009 no se registraron caídas significativas de la AOD, a partir de 2010 las restricciones fiscales causadas por la crisis en los países avanzados anuncian recortes significativos de la ayuda (Morazán y Koch, 2010). En esos recortes, América Latina puede salir peor parada, dado que es una región de renta media que ya se está recuperando y a la que, como se indicó, retornan importantes corrientes de inversión privada. Entre los países que más recortan está España, que en 2010 redujo su AOD en 800 millones de euros, y en 2011 en otros 900 millones. Por ello, ese primer puesto

en la escala de donantes alcanzado en 2008 puede mostrarse efímero.

En cuanto a los donantes multilaterales, también se observa una reducción de la ayuda procedente de Naciones Unidas –en especial, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Programa Mundial de Alimentos (PMA)–, y de las “ventanillas” blandas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial. En contraste, la ayuda procedente de las instituciones de la UE ha aumentado su participación en términos absolutos y relativos. Entre los años ochenta y el decenio de 2000 la ayuda comunitaria se ha multiplicado por cuatro. Ello sitúa a la Comisión Europea como el tercer donante más importante de América Latina; supone alrededor de un 15% de la AOD total para la región, y casi la mitad de la que el CAD computa como ayuda multilateral.

Lo que parece indicar este análisis de los flujos de AOD es, en primer lugar, la pérdida de relevancia de América Latina en la distribución mundial de la ayuda, pero ello no debiera ser motivo de lamentaciones: la región capta más recursos de otras fuentes, es más próspera en términos relativos, y con la excepción de Colombia, se encuentra lejos de las preocupaciones de seguridad que han dominado la década de 2000. Por otra parte, parece haber aumentado la progresividad de la ayuda destinada a la región, que ahora se concentra en los países de menor desarrollo relativo. Dentro

de este panorama general, sin embargo, siguen existiendo notables problemas de eficacia de la ayuda, y una pauta de distribución notoriamente desigual, razones por las que la agenda de eficacia derivada de los ODM es también relevante para la región.

La agenda de eficacia de la ayuda y los países de menor renta

Parte de los problemas que aquejan al sistema de ayuda al desarrollo radican en las instituciones, más que en los recursos. Aunque el donante acepte la obligación moral o política de otorgar ayuda, en términos jurídicos ésta sigue siendo voluntaria y discrecional, y el receptor no tiene ninguna titularidad o derecho adquirido sobre ella. Esta asimetría fundamental tiene otras consecuencias bien conocidas: volatilidad de la ayuda; problemas recurrentes de coordinación entre donantes; solapamientos e ineficiencias; pautas desiguales e inequitativas de distribución; ayuda condicionada a todo tipo de intereses del donante, sean políticos, comerciales o de prestigio; falta de responsabilidad o rendición de cuentas de los donantes hacia los receptores de la ayuda; y comportamientos escapistas o de *free-rider* a la hora de compartir las cargas de la acción colectiva internacional a favor del desarrollo.

Estos problemas se han visto agravados por dos tendencias que aquejan a la arquitectura institucional del sistema de ayuda: la pro-

liferación de donantes, y la fragmentación de la ayuda (Asociación Internacional de Fomento, 2007; Sanahuja, 2007; Kharas, 2010). A causa de ellos, obtener ayuda supone costes de transacción más elevados, y nuevas condiciones de cara a la definición de políticas en países con una gran debilidad institucional. Estos problemas afectan al conjunto de la ayuda, pero sus efectos son más graves en los países de renta baja y media-baja de la región –Bolivia, Haití, Honduras, o Nicaragua– con instituciones débiles y una alta tasa de dependencia de la ayuda.

En el Consenso de Monterrey de 2002, los donantes reconocieron abiertamente la necesidad de mejorar la eficacia de la ayuda modificando la manera en la que ésta se distribuye. Para ello, se comprometieron a armonizar sus procedimientos operacionales, a fin de reducir los costes de transacción; a fortalecer la capacidad de absorción y la gestión financiera de los países receptores; a que las corrientes de recursos sean previsibles, utilizando instrumentos más apropiados, en particular el apoyo presupuestario; y a suministrar la ayuda a través de las estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza definidas y asumidas por los propios países en desarrollo. Para ello se abrió un proceso de definición de políticas para mejorar la eficacia de la ayuda, impulsado por el CAD, que condujo a la adopción de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda (marzo de 2005) y la posterior Agenda de

Acción de Accra (2008), que continuará con un nuevo encuentro en Seúl en 2011.

La Declaración de París, en particular, pretende promover un nuevo marco institucional de la ayuda a partir de los siguientes principios: apropiación (*ownership*), por el que los países en desarrollo son responsables de definir sus propias políticas de desarrollo y reducción de la pobreza, sin imposiciones externas; de alineamiento (*alignment*), por el que los donantes han de alinearse con las políticas nacionales, y trabajar a través de las instituciones, procedimientos y sistemas del país “socio”; de armonización (*harmonisation*), por el que los donantes han de coordinarse entre sí, y utilizar un único marco de seguimiento, reporte y gestión, inserto en los sistemas y políticas del receptor; corresponsabilidad (*mutual accountability*), por el que cada parte asume sus responsabilidades en una estrategia; y gestión orientada a resultados (*results-oriented management*), y no a procesos o insumos.

La Declaración dio inicio a un proceso de adaptación de las políticas de ayuda de los donantes con 12 metas y sus respectivos indicadores de progreso para el periodo 2005-2010, con enfoque que, en retrospectiva, se caracterizó por un marcado enfoque tecnocrático. Sin embargo, la reunión de seguimiento de Accra (Ghana) en 2008 condujo a una significativa reorientación de la agenda internacional sobre eficacia de la ayuda. En gran medida, Accra significó la “repolitización” del

proceso de París, de manera que éste dejó de ser una valoración tecnocrática basada en indicadores, y se redefinió como un proceso político sobre la gobernanza global de la ayuda. Los países en desarrollo, más asertivos, cuestionaron el marco tradicional, dominado por los países donantes a través del binomio Banco Mundial-Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), reclamando un papel más destacado para el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC) (Schulz, 2008).

Accra también significó una revisión de los principios de la Declaración de París: la presión de las ONG y los actores descentralizados a favor de una mayor participación social en las políticas nacionales de desarrollo llevó a redefinir la apropiación como “apropiación democrática”. Por otra parte, se planteó la necesidad de una “división del trabajo” entre donantes, por la que estos, en aras de una mayor calidad y eficacia de su actuación, en vez de hacer de todo en todas partes, deberán tener una mayor especialización geográfica y sectorial basada en sus ventajas comparativas, a partir de la demanda de los países receptores.

América Latina y el Caribe no participaron activamente en la definición de la agenda de la eficacia de la ayuda, en parte por considerar que ésta afectaba en mayor medida a los países más pobres y más dependientes de la ayuda, y que para la región los desafíos de la cooperación internacional se situarían en mayor medida en otros ámbitos, como el

comercio, la estabilidad financiera internacional, o los flujos financieros privados, sean inversión o remesas (OEA, 2010a). Pero ello no quiere decir que París y Accra sean irrelevantes. Más bien, plantean desafíos y dificultades diferenciadas, debido a las particularidades de la región.

Esos desafíos afectan, en primer lugar, a las modalidades e instrumentos de la ayuda. Frente al tradicional énfasis en proyectos (*project-aid*), que fragmenta la ayuda y debilita las políticas y las instituciones públicas, se debería trabajar mediante programas (*program-aid*), de apoyo directo al presupuesto general (*budget support*) y/o con enfoque sectorial (*sector wide approach* o SWAp), que sitúa el apoyo externo en el marco de las políticas nacionales. Este tipo de instrumentos son más aptos para los países de renta media baja (PRMB) de la subregión andina y de Centroamérica, en los que la ayuda tiene más peso y se han adoptado, además, estrategias nacionales de reducción de la pobreza.

Sin embargo, en los países de renta media alta (PRMA), como se argumenta en el siguiente apartado, el uso de estos instrumentos no es posible ni deseable debido al reducido tamaño de la ayuda y al imperativo de que las políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad sea acometido con los recursos propios del país. En los PRMA puede ser más adecuado orientar la ayuda, de manera muy focalizada, a problemas u obstáculos concretos

para el desarrollo, como puede ser el fortalecimiento de las capacidades institucionales y/o de diseño de políticas, el apoyo a los actores sociales que promueven cambios políticos, institucionales y normativos, o a incentivar la movilización de recursos adicionales.

En lo que se refiere a los principios que deberían gobernar la ayuda, los procesos de cambio político abren oportunidades para una agenda de desarrollo más inclusiva y con mayor legitimidad, pero al tiempo, la región sigue estando caracterizada por la volatilidad política, la debilidad institucional y la ausencia –y a menudo, el rechazo por parte de los gobiernos– de marcos adecuados para la participación social y la “apropiación democrática” de la política de desarrollo. En materia de alineamiento, a menudo los sistemas nacionales son débiles, y los donantes tienen escasa experiencia en el uso de instrumentos como el apoyo presupuestario o los enfoque sectoriales. Los donantes también tienen escasa experiencia en la actuación colectiva que requiere el principio de armonización, y es difícil avanzar hacia una “división de tareas” entre donantes en un contexto en el que una parte significativa de ellos están reduciendo la ayuda hacia América Latina, lo que la hace menos predecible, poniendo en cuestión el principio de mutua responsabilidad (FRIDE, 2009). Por último, cabe preguntar qué implicaciones tiene la agenda de eficacia para la cooperación sur-sur, cada vez más importante en

la región, pues hasta ahora el discurso oficial respecto a su singularidad y sus ventajas respecto a la cooperación clásica ha actuado de “pantalla” para eludir esta cuestión.

Las ONG y la RSE como actores de cooperación en América Latina y el Caribe

En este contexto, también son relevantes los cambios que han experimentado las ONG y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en los últimos años. En los años noventa estas organizaciones se centraron en los problemas de pobreza, salud, o educación de los que el Estado se desentendió en el marco de la agenda neoliberal, actuando como intermediarios financieros de los donantes de la OCDE, y/o como instrumentos ejecutores de políticas “focalizadas”. Pero en el decenio de 2000 también se ha observado una “repolitización” de algunos de estos actores, que abrieron nuevos campos de acción relativos al control de los organismos estatales y gubernamentales, como la vigilancia de la corrupción o la fiscalización de elecciones. Finalmente, la implicación de estos actores en los Foros Sociales Mundiales y en diversas iniciativas “altermundialistas” han insertado a las ONG y OSC de América Latina y el Caribe en una compleja red “glocal” (local y global) de alcance transnacional. Es en este marco en el que algunas de estas ONG, más allá de los proyectos de ayuda, están asumiendo agendas más políticas y una mayor actividad de incidencia en aras de una “apropiación democrática” de las

políticas de desarrollo (Ballón y Valderrama, 2004; Biekart, 2006).

Otro de los cambios importantes de la sociedad civil en la región concierne a la incorporación de la responsabilidad social de la empresa (RSE) en las elites económicas y sociales. Ello refleja la modernización de la filantropía y el declive relativo de los tradicionales mecanismos de beneficencia. La modernización de las prácticas filantrópicas obedecería tanto a las presiones redistributivas sobre las elites, habida cuenta de la gran concentración de riqueza en la región, como al discurso de ONG, fundaciones y empresas privadas transnacionales que se difunde desde los países avanzados.

Más allá de París y Accra: la eficacia de la cooperación en los países de renta media-alta

La agenda planteada por la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra aborda aspectos críticos para la eficacia de la ayuda: gobernanza del sistema de ayuda, liderazgo y fortalecimiento de capacidades del país receptor, una actuación más coordinada de los donantes, responsabilidad y rendición de cuentas... Pero hay que recordar que esta agenda se centra en los flujos de AOD, dejando fuera otras políticas que condicionan la eficacia de la ayuda, en particular en los PRMA, como el comercio, la deuda, la inversión extranjera, el tratamiento de las remesas de los emigrantes, o el acceso a la tecnología.

Para América Latina y el Caribe la agenda de los ODM –o, más bien, su interpretación reduccionista– es manifiestamente insuficiente, en particular para los PRMA de la región, dado que en ellos la pobreza no es consecuencia de la falta de recursos, sino de la desigualdad y la exclusión, de debilidades institucionales, y de una “economía política del mal gobierno” de la que se benefician las elites tradicionales. La región demanda una agenda de desarrollo más amplia que permita hacer frente a lo que Alonso (2006) ha denominado las “trampas del progreso” que afectan a la región, que radicarían en: a) la debilidad institucional y la falta de cohesión social; b) la vulnerabilidad de su inserción internacional, en particular en materia financiera y comercial; y c) de dificultades para la transformación tecnológica y productiva.

La reducción de la ayuda a los PRMA se ha justificado a menudo alegando que dado que el verdadero problema es el “mal gobierno” y la desigualdad, y no la pobreza en sí, no se justificaría entregar recursos desde el exterior cuando los propios actores internos no están dispuestos a adoptar las políticas necesarias para enfrentar ese problema, en especial las de contenido redistributivo, como la reforma fiscal. Pero ello no debiera ser una coartada para reducir la ayuda, o para justificar la ausencia de políticas de cooperación al desarrollo con los PRMA (Pérez y Ayala, 2009). Frente a este argumento, no hay que

olvidar que la mayor parte de las personas en situación de pobreza están en los PRM (Sumner, 2010), y que estos países pueden tener, además, un papel clave en la provisión de bienes públicos globales y en la movilización de recursos adicionales a través de la cooperación sur-sur.

Por el contrario, se debería reconocer que en estos países la ayuda ha sido a menudo un (mal) sustituto de políticas de cooperación al desarrollo más amplias, en las que el comercio, la deuda, la transferencia de tecnología o las reglas que regulan la inversión extranjera tienen tanta o más importancia que la AOD. Por consiguiente, más que reducir la ayuda, se debería reorientar a promover esa agenda de cambio. En concreto, debería centrarse en tres grandes ejes de política (Alonso, 2007; Tezanos y Domínguez, 2010; Grynspan y López-Calva, 2010).

En primer lugar, el fortalecimiento institucional y la cohesión social: instituciones frágiles significa débil capacidad del gobierno para proveer bienes públicos, para gestionar los conflictos distributivos, para afrontar los *shocks* externos, para la regulación de los mercados, la gestión de los servicios públicos o para asegurar la cohesión social y reducir la elevada desigualdad de la región. Todo ello contribuye a minar la legitimidad de las instituciones. Por ello, la mejora de las políticas públicas a través de la reforma institucional, el intercambio de experiencias, que reducen el

coste de la innovación, el fortalecimiento de programas de salud y educación, y el respaldo a los actores favorables al cambio constituyen ámbitos prioritarios para una política de cooperación eficaz con los PRM. Un aspecto clave que expresa tanto la fragilidad institucional como la falta de cohesión es la debilidad fiscal del Estado, por lo que el apoyo financiero y técnico al “pacto fiscal” y las reformas tributarias es clave.

En segundo lugar, la estabilidad financiera y las políticas contracíclicas: la vulnerabilidad ante *shocks* financieros es el resultado de la inserción, en mercados financieros altamente volátiles, de PRM con alto nivel de deuda, mercados nacionales de capital limitados, altas necesidades de financiación a corto plazo, y liberalización apresurada de la cuenta de capital. Ello demanda mayor regulación de las finanzas internacionales y de sus aspectos “sistémicos” mediante una “nueva arquitectura financiera internacional”; fortalecer los sistemas financieros nacionales y su regulación pública; hacer frente al problema de la deuda soberana con una regulación internacional adecuada, y permitir que los PRM adopten medidas contracíclicas ante las crisis, preservando los avances logrados en la reducción de la pobreza.

En tercer lugar, las políticas para mejorar la inserción en el comercio internacional a través de una mayor competitividad y un acceso asegurado a los mercados externos. Entre estas

políticas –a menudo contempladas en las llamadas “agendas complementarias” a los acuerdos de libre comercio–, destacan la mejora de las infraestructuras y, especialmente, la mejora de la productividad mediante la incorporación de conocimiento y la mejora de la educación y la investigación, desarrollo e innovación (I+D+I). De esta manera, se rompería el “círculo vicioso” que afecta a la región, caracterizada por su especialización exportadora en productos intensivos en recursos naturales y empleos de baja calidad, y sus bajas cargas fiscales. En este ámbito, una política de cooperación al desarrollo que vaya más allá de la ayuda requiere una apertura comercial bien planteada, a través de acuerdos –sea la integración regional sur-sur o los acuerdos sur-norte– que aseguran el acceso a mercados externos, alientan la inversión externa, e incentiven la innovación y la competitividad; pero que también reconozcan las asimetrías y dejen espacio para las políticas activas para atenuar los costes del ajuste y promover la transformación productiva, en especial si se trata de acuerdos sur-norte en los que las asimetrías son mayores. Finalmente, se requiere una mayor cooperación en ciencia y tecnología a través de programas que favorezcan tanto la generación de capacidades endógenas como la transferencia de tecnología del exterior.

Frente a una visión reduccionista de los objetivos internacionales de desarrollo y los ODM, esta agenda proporcionaría una nueva racionalidad para la cooperación con la región y un

marco más amplio para el debate sobre la eficacia de la ayuda que el que se desprende de las agendas de París y Accra. Son varios los actores que han estado impulsando esta agenda –los gobiernos de España y de algunos países latinoamericanos, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)...– ante la UE, los donantes tradicionales o Naciones Unidas.

El principal desafío para los donantes radica, sin embargo, en el principio de coherencia de políticas. Es muy significativo que éste no se mencione en la Declaración de París, a pesar de que ya se ha recogido en distintos marcos doctrinales y jurídicos, sean los documentos del CAD, el Tratado de la Unión Europea, el “Consenso Europeo sobre Desarrollo”, o, implícitamente, en los ODM. Como es sabido, este principio parte de la constatación de que la ayuda al desarrollo constituye sólo un capítulo dentro del conjunto de políticas adoptadas por los países avanzados que afectan a los países en desarrollo. Algunas de ellas, como la política comercial, agrícola o pesquera, la relacionadas con la inversión extranjera, la política de emigración y asilo, o de seguridad y defensa, tienen a menudo consecuencias mucho mayores que la propia ayuda. Por ello, el esfuerzo realizado por los donantes para otorgar más ayuda y mejorar su calidad –incluso con un escrupuloso cumplimiento de la Declaración de París– puede ser fútil si otras políticas operan en sentido contrario.

V. Nuevos actores: la cooperación sur-sur (CSS) en América Latina y el Caribe

Países emergentes y “regionalismo postliberal” como marcos de la CSS

En América Latina y el Caribe la CSS no es un fenómeno nuevo. Además de las acciones bilaterales, desde sus orígenes en los años sesenta los acuerdos de integración regional han proporcionado la racionalidad y el marco institucional para bancos de la integración, como la Corporación Andina de Fomento (CAF) o el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). También han estimulado una cooperación más estrecha entre actores gubernamentales y no gubernamentales, y regiones fronterizas. En los setenta, la región promovió la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD). En los ochenta, a pesar de la crisis de la deuda, países petroleros como México y Venezuela también apoyaron los procesos de paz en Centroamérica facilitando petróleo en términos concesionales.

Su fuerte crecimiento en los últimos años es, en primer lugar, expresión de la creciente fortaleza y autonomía política de los países emergentes, el alcance más amplio de sus intereses, sus pretensiones de liderazgo regional o global, y su voluntad de adquirir mayor autonomía en la economía política internacional. En palabras de Fareed Zakaria (2009), expresa “el ascenso de los otros” respecto a la hegemonía de Estados Unidos y la OCDE.

Todos estos factores están presentes en América Latina y el Caribe –en particular en Brasil, México y Venezuela–, que con ello se configura como una región más heterogénea y diferenciada. Sin embargo, estos factores también están presentes en otros países que se han mostrado activos en la CSS como Argentina, Chile, o Colombia. El crecimiento económico y la mayor solidez fiscal de la región también han tenido importancia, y, como no, ha habido cierta dosis de competencia, imitación y/o emulación. No debe sorprender que a menudo la CSS aparezca en el marco de políticas exteriores más asertivas, estén impulsadas por motivos de poder, prestigio, legitimidad interna o internacional, en apoyo de la estabilidad regional, o por compromisos internacionales, como ilustraría el caso de Brasil o Chile en la Misión de Naciones Unidas para la estabilización de Haití (MINUSTAH). Otro factor relevante es el deseo de algunos países de mayor desarrollo por diferenciarse del resto de la región, como ocurre con Chile, ya miembro de la OCDE. Finalmente, el aumento de la CSS también puede expresaría la creciente capacidad de los PRM para contribuir al cumplimiento de los ODM como donantes, y no solo como receptores (Ayllón y Surasky, 2010).

Otro conjunto de factores se encuentra en la renovación de los procesos de cooperación e integración regional. En particular, en la aparición de nuevos modelos o estrategias regionalistas “post-liberales” (Motta *et al.*, 2007;

Sanahuja, 2010). Aunque se trata de iniciativas muy diferentes, tanto la Alianza Bolivariana para las Américas-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP), como el intento de reformular la integración suramericana en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) revelan que algunos países de la región han optado por enfoques más comprehensivos del regionalismo y la integración, dejando atrás el modelo de “regionalismo abierto”, limitado a la liberalización comercial (Cienfuegos y Sanahuja, 2010). Además de reflejar los liderazgos rivales de Venezuela y de Brasil, ambos proyectos regionales se basan en visiones más “desarrollistas” que incluyen una mayor cooperación en economía y finanzas, infraestructura de transporte y comunicaciones, medio ambiente, energía, seguridad y gestión de crisis, y desarrollo social, incluyendo la reducción de asimetrías (Ayuso, 2010). Al margen de las discusiones sobre la taxonomía y categorización de la CSS, actuaciones emblemáticas como la financiación de la infraestructura regional a través de los créditos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES), la creación del Banco del Sur por parte de los países de UNASUR, o la financiación preferencial de Petrocaribe, respaldada por el Gobierno de Venezuela, podrían ser definidas igualmente como CSS o como políticas regionales comunes. En ambos casos, sus propósitos serían tanto la promoción del desarrollo, como el fortalecimiento de grupos

latinoamericanos, o suramericanos, en un mundo cada vez más multipolar.

Tipologías y estrategias en la CSS de América Latina y el Caribe

Otro rasgo de la CSS es su diversidad, demasiado amplia para ser abordada en este análisis. Es sobre todo “horizontal”, incluyendo solo países de la región, tanto de manera bilateral como regional; pero también existen modalidades “triangulares” involucrando a donantes tradicionales². Como ocurre con la cooperación norte-sur, la CSS bilateral refleja con mayor claridad las prioridades de política exterior y/o las capacidades e intereses de cada donante

La asistencia técnica ha sido una de las modalidades más usuales de la CSS bilateral, debido a su menor coste, al hacer uso de capacidades nacionales relevantes. Empero, la CSS bilateral también incluye acciones directas de desarrollo social; la asistencia financiera; y la cooperación en materia de energía. En cuanto a la cooperación regional, las áreas más importantes son la energía, la infraestructura física y la reducción de las asimetrías, a través de la aparición de mecanismos como el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). Aunque los donantes más activos son los países de renta media-alta más grandes (Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela), también hay PRMB, como Colombia y Cuba.

No existe información detallada sobre las instancias involucradas y sobre los recursos

invertidos en la CSS en América Latina y el Caribe, debido a que los trabajos de sistematización realizados por la Red Interamericana de Cooperación de la Organización de Estados Americanos (OEA) y por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) son aún incipientes. Además, algunas modalidades de CSS no se ajustarían a la definición y categorías establecidas por el CAD, sea por no tener carácter concesional, o por estar impulsadas por actores semipúblicos. Por ello, es difícil estimar su magnitud. En cualquier caso, es necesario evitar la aplicación mecánica de las categorías del CAD para poder aprehender la verdadera naturaleza de CSS, sus innovaciones y su especificidad. Partiendo de estas premisas, cabría identificar, al menos, los siguientes modelos o estrategias:

En primer lugar, los países que, como Argentina, Chile y Costa Rica, dan prioridad a la asistencia técnica y la educación superior. En el caso de Argentina y Chile esas actividades se caracterizan por su diversificación geográfica y sectorial, no sin cierto grado de especialización: en el caso de Chile, políticas públicas, educación superior, y vivienda, y en el de Argentina, que ha sido un país pionero en la CSS desde los setenta, en agricultura (Levi, 2010; Kern y Weisstaub, 2010). Chile se caracteriza, además, por su proximidad a los estándares del CAD. Hay que mencionar, además, los esfuerzos realizados por Chile y Argentina en Haití. Costa Rica, que desarrolla una coope-

ración técnica de menor escala, se ha centrado en el sector de la electrificación (SEGIB, 2010).

México es un caso singular centrado en la energía y la asistencia técnica. Pionero en la cooperación sur-sur, México y Venezuela impulsaron en 1980 el “Acuerdo de San José”, por el que México ha proporcionado petróleo en condiciones preferenciales a los países de Centroamérica y el Caribe como instrumento de estabilización. México también otorga asistencia técnica y cooperación triangular (Lozoya, 1999; Soria, 2008).

Brasil constituye una tercera tipología, basada en su proyección global y el protagonismo de actores semipúblicos. La CSS de Brasil se inscribe en una política exterior de alcance global, y no sólo regional, que se ha proyectado a través del grupo India-Brasil-Sudáfrica (IBSA) y hacia África, con especial atención a los países lusófonos. También se despliega hacia América Latina, y más específicamente hacia el espacio suramericano de UNASUR (Costa Vaz, 2010; John de Sousa, 2010)³. Destacan varios ejes en esta cooperación: asistencia técnica a través de la Agencia Brasileira de Cooperación (ABC) (Cabral y Weinstock, 2010), energía, infraestructuras, salud –en particular, las actividades de lucha contra el VIH y el sida de la Fundación Osvaldo Cruz–, construcción de la paz, en particular en Haití (Lengyel *et al.*, 2010), cooperación agrícola –a través de la Empresa Brasileira do Pesquisa Agrícola (EMBRAPA)– (The Economist,

2010a), y cooperación financiera –vía el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social (BNDES)–, a menudo “ligada” a exportaciones de bienes y servicios y contratación de obras con empresas brasileñas, como Odebrecht. Solo una parte de la cooperación brasileña se canaliza a través de la ABC, pero según estimaciones basadas en fuentes oficiales, en 2010 la cooperación brasileña total podría alcanzar unos 3.700 millones de dólares, de los cuales 1.200 millones serían nuevos préstamos del BNDES, 325 millones al PNUD y al Programa Mundial de Alimentos, y otros 350 a Haití, en el marco de la MINUSTAH. De ser Brasil parte del CAD y computarse esos fondos como AOD, se situaría entre el undécimo y el duodécimo donante mundial, con cifras absolutas próximas a las de Italia o Dinamarca (The Economist, 2010b)

Finalmente, hay que incluir el modelo “bolivariano” de Venezuela y Cuba, centrado en las “misiones” sociales, Petrocaribe y el ALBA-TCP. Venezuela, con el apoyo cercano de Cuba, ha protagonizado un programa de CSS inscrito en un “proyecto bolivariano” de política exterior de alto perfil y fuerte impronta presidencial. Concreción de todo ello es la Alianza Bolivariana para las Américas-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP), surgida como respuesta al ALCA, distintas “misiones” sociales, y Petrocaribe, que suministra petróleo con financiación concesional a diversos países de Centroamérica y el Caribe (Serbín, 2006)⁴.

Intereses, valores e identidades en la CSS (o cuando la CSS se ve confrontada con la teoría)

La cooperación sur-sur tiene gran relevancia para los PRM. Genera beneficios tanto para el donante como para el receptor, sean capacidades institucionales y tecnológicas, inversiones, acceso a mercados o internacionalización de sus empresas. Según los países involucrados, pueden adecuarse mejor a sus necesidades dado que hace mayor uso de recursos locales, y genera un mayor sentido de apropiación (*ownership*). Pero en torno a la CSS también se ha elaborado un marcado discurso de auto-legitimación, como expresión regional del debate internacional sobre el papel que ésta juega en la ayuda al desarrollo. Los gobiernos, la academia y las ONG de la región a menudo argumentan que la naturaleza, propósitos e instrumentos de la CSS son inherentemente mejores que los de la cooperación norte-sur tradicional, y que pueden ser una alternativa a esta última. De manera resumida, esa argumentación insiste que la CSS es más “desarrollista” –es decir, ajena a los intereses de política exterior que “contaminan” la ayuda tradicional–; “justa” –esto es, fundamentada en los principios de solidaridad, autodeterminación, no intervención, y autonomía de los países del Sur–; “horizontal” –construye relaciones entre iguales, sin las asimetrías de poder y la condicionalidad típica de la ayuda norte-sur–; y “más eficaz” –con una mejor

relación coste-resultados, y más adaptada a las necesidades locales de los receptores–.

Si estos atributos fueran ciertos, y solo lo son en parte, probablemente se necesitaría una conceptualización y/o un marco analítico enteramente nuevo para entender la CSS. En realidad, a pesar de que sus obvias diferencias, ambas pueden ser explicadas por el mismo conjunto de teorías, y responden a lógicas similares. No es objeto de este trabajo reproducir el extenso debate sobre la naturaleza, e interpretación de la cooperación internacional o la ayuda exterior, pero hay que recordar brevemente que la ayuda al desarrollo ha sido explicada por el realismo político como instrumento de la política de poder; por el institucionalismo y las teorías de la opción racional, como medio para lograr intereses nacionales a menor coste y asegurar la provisión de bienes públicos y la acción colectiva internacional; por los social-constructivistas como una expresión de preferencias normativas e identidades colectivas, entre otros factores ideacionales; y por las teorías críticas y post-marxistas, como una arena del conflicto entre la globalización neoliberal y las fuerzas sociales que pugnan por la redistribución de la riqueza y la regulación del capitalismo transnacional.

Se puede alegar que la CSS, como la cooperación norte-sur, también podría explicarse dentro de estos marcos teóricos alternativos basados en el poder, el interés, y las ideas. Hay pruebas suficientes de que la CSS tiene venta-

jas sobre la cooperación norte-sur en aspectos como la apropiación, la legitimidad, y la relación coste-eficacia. Puede estar basada en una mejor comprensión de los problemas del desarrollo en los países receptores, y facilitar ideas y recursos más adaptados a las circunstancias locales. El impacto de desarrollo de algunos programas –la financiación de importaciones de petróleo para las pequeñas economías del Caribe, el apoyo a la lucha contra el VIH y sida, o las infraestructuras regionales– está fuera de discusión. Sin embargo, muchas de las críticas que se hacen, correctamente, a la cooperación norte-sur también se pueden dirigir a la CSS. Sería cínico, o ingenuo, ignorar que la CSS de América Latina también está motivada por agendas de política exterior. Por ejemplo, en el caso de Brasil refleja una visible agenda de intereses de estabilidad regional, promoción de exportaciones, y liderazgo regional y global, que combina la defensa de los intereses nacionales, y a la vez, reivindicaciones de justicia y solidaridad internacional, en una peculiar, y no siempre armónica, combinación de los discursos de Itamaraty y de Porto Alegre. En el caso de Venezuela, las facilidades petroleras están ligadas a alineamientos geopolíticos y agendas ideológicas. La cooperación mexicana con Centroamérica responde a preocupaciones de seguridad y estabilidad de su frontera sur. Colombia se ha mostrado muy activa promoviendo una agenda latinoamericana de eficacia, acep-

tando el proceso de París y Accra, a través del Grupo de Trabajo sobre CSS y la convocatoria de un Foro de Alto Nivel regional (Bogotá, 2010), y con ello ha tratado de darle un enfoque más “técnico” y situar esta cooperación en el marco interamericano de la OEA, frente a las pretensiones “autonomistas” de Argentina, Brasil o Venezuela. Brasil, en concreto, se ha desmarcado del proceso de París y Accra y tampoco participa de la Red Interamericana de Cooperación de la OEA. Para Chile, que ya es miembro de la OCDE pero no del CAD, la CSS es también un medio para distanciarse de la región y aproximarse a los países avanzados. Sería ingenuo ignorar las asimetrías de poder de una región con una diferenciación interna cada vez más marcada, y asumir que la cooperación es “horizontal” e “igualitaria” cuando se lleva a cabo, por ejemplo, entre Brasil y Bolivia o Haití, o entre Venezuela y las pequeñas economías del Caribe dependientes de su petróleo.

Algo similar puede decirse de la CSS de actores extrarregionales, como la República Popular China. Enmarcada en un proyecto geoestratégico de promoción de un mundo multipolar con el que coinciden algunos países latinoamericanos, también responde a la política “una sola China” –contrarrestar la diplomacia económica y la ayuda de Taiwan, muy presente en América Central–, y promover una amplia agenda de intereses económicos ligados al sector extractivo y a los recursos natura-

les, la inversión directa, y la promoción de acuerdos de libre comercio (Shixue, 2006; Altemani, 2006; Freeman *et al.*, 2007).

Finalmente, solo algunos actores de la CSS proporcionan información detallada sobre los recursos facilitados, principalmente por la falta de estadísticas adecuadas y de criterios comunes para el cómputo de estos flujos, pero también porque a menudo se opta por no hacer pública esa información, incluso para los propios ciudadanos; las evaluaciones son algo exótico, y los debates sobre rendición de cuentas y transparencia de la ayuda están ausentes o se perciben con desconfianza, al ser vistos como una imposición de los donantes. La ambivalencia de la región sobre la agenda de eficacia de la ayuda se basa, sin duda, en un razonamiento justo: es una agenda controlada por los países de la OCDE, pero ello también supone que se obvian preguntas relevantes sobre la coordinación, la responsabilidad y la eficacia de la CSS. Son cuestiones que estos actores han de asumir, de cara a ganar legitimidad en el debate sobre la necesaria reforma de la gobernanza global de la ayuda.

por el que la región muestra una fisonomía más heterogénea y diferenciada, con países emergentes que aspiran a jugar un papel más relevante en los planos regional y global. Por otro lado, un proceso “horizontal” por el que el poder se desplaza a las finanzas globales y a actores privados, lo que reduce el papel de los actores públicos y la ayuda oficial en la financiación al desarrollo de la región. Como ha puesto de relieve este artículo, ello ha significado una reasignación de los flujos de ayuda, hacia y dentro de la región, pero lo más relevante es que exige una definición más amplia de las estrategias de desarrollo y de la agenda de eficacia de la ayuda, adaptada a las condiciones de los países de renta intermedia, y que de más relevancia al principio de coherencia de políticas. El surgimiento de una América Latina más asertiva en sus estrategias regionalistas y de política exterior también se traduce en la pujanza de la CSS, que más allá de su importancia intrínseca supone un cuestionamiento de las reglas y estructuras de la gobernanza global de la ayuda.

VI. Reflexiones finales

América Latina y el Caribe se ha visto afectada por un doble proceso de cambio de poder en el sistema internacional. Por una parte, un proceso de desplazamiento “vertical” del poder

Referencias bibliográficas

- ALONSO, José Antonio (dir.) (2007): *Cooperación con países de renta intermedia*, Madrid, Editorial Complutense / ICEI.
- ALTEMANI, Henrique (2006): "China-Brasil: perspectivas de cooperación sur-sur", *Nueva Sociedad* nº 203, pp. 139-147.
- ARENAL, Celestino (dir.) y José Antonio Sanahuja (coord.) (2009): *Los retos de la gestión del riesgo y la cohesión social. El futuro de Cruz Roja en América Latina y el Caribe*. Ginebra, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.
- ARENAL, Celestino (2009): "Mundialización, creciente interdependencia y globalización de las relaciones internacionales", en VV AA, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz* 2008, Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 181-268.
- Asociación Internacional de Fomento (2007): *Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Assistance Flows*, AIF/Banco Mundial, Washington, febrero.
- AYLLÓN, Bruno y Javier Surasky (coords.) (2010): *La cooperación sur-sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, Madrid, La Catarata/IUDC.
- AYUSO, Anna (2010): "Integración con equidad: instrumentos para el tratamiento de las asimetrías en América del Sur", en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, CIDOB / Bellaterra, pp. 136-178.
- Banco Mundial (2009): *Global Development Finance*, Washington, Banco Mundial.
- BALLÓN, Eduardo y Mariano Valderrama (2004): "Las relaciones de las ONG de América Latina y las agencias privadas de cooperación internacional europeas", en ALOP-The Reality of Aid (eds.), *Mito y realidad de la ayuda externa, América Latina al 2004*, Lima, DESCO.
- BIEKART, Kees (2006): *Políticas de las ONG europeas para América Latina: Tendencias y perspectivas recientes*, s.l., ICCO/ALOP.
- CABRAL, Lidia y Julia Weinstock (2010): *Brazilian technical cooperation for development. Drivers, mechanics and future prospects*, Londres, Overseas Development Institute.
- CIENFUEGOS, Manuel y José Antonio Sanahuja (eds.) (2010): *La construcción de una región. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, CIDOB.
- COLACRAY, Miriam (dir.) et al. (2009): *Escenarios y desafíos de la cooperación sur-sur a 30 años de la declaración de Buenos Aires*, Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo (CICI+D), documento de trabajo nº 1, octubre.
- COSTA VAZ, Alcides (2009): "La experiencia de Brasil en la cooperación para el desarrollo: trayectoria e institucionalidad", en Citlali Ayala y Jorge A. Pérez Pineda (coords.), *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: hacia donde vamos?*, México, Instituto Mora/FLACSO-México/CIDEAL, pp. 202-217.
- FREEMAN, Duncan, Jonathan Holslag y Rhys Jenkins (2007): *Chinese resources and energy policy in Latin America*, Bruselas, Parlamento Europeo.
- Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) (2009): "Poniendo en práctica París y Accra: hacia una agenda regional en América Latina y el Caribe", *Desarrollo en contexto* nº 18, Madrid, FRIDE, enero.
- GRYNSPAN, Rebeca y Luis Felipe López-Calva (2010): "Las tareas del desarrollo y la crisis económica: política económica y política social para la equidad en América Latina y el Caribe", en Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja (coords.), *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*, Madrid, Siglo XXI/Fundación Carolina, pp. 67-106.
- HELD, David (2006): *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata al consenso de Washington*, Madrid, Taurus.

- HIRST, Mónica (2010): "América Latina y la cooperación sur-sur: Reflexiones conceptuales", en Bruno Ayllón y Javier Surasky (Coords.), *La cooperación sur-sur en Latinoamérica. Utopía y Realidad*, Madrid, La Catarata / IUDC, pp. 17-39.
- JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea (2010): "Brazil as an Emerging Actor in International Development Cooperation: A Good Partner for European Donors?", German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, *Briefing Paper* 5/10.
- KERN, Alejandra y Lara Weisstaub (2011): "El debate sobre la cooperación sur-sur y su lugar en la política exterior de la Argentina", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* n° 27, invierno, pp. 83-95.
- KHARAS, Homi (2010), "La ayuda al desarrollo en el siglo XXI", en Alfonso Guerra, José Félix Tezanos y Sergio Tezanos (eds.), *La lucha contra el hambre y la pobreza*, Madrid, Fundación Sistema, pp. 299-339.
- LENGYEL, Miguel (director), Valentín Thury Cornejo y Bernabé Malacalza (2010): *La eficacia de la ayuda al desarrollo en contextos de fragilidad estatal: Haití y la cooperación latinoamericana*, Madrid, Fundación Carolina.
- LEVI, Julia (2011): "La Argentina y la nueva arquitectura de la cooperación internacional", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* n° 27, invierno, pp. 17-42.
- LOZOYA, Jorge Alberto et al. (1999): *La nueva política mexicana de cooperación internacional*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores/PNUD/Porrúa.
- MORAZÁN, Pedro y Svea Koch (2010): *An Inventory of Existing Mechanism to Comply with Aid Commitments by Member States*, Bruselas, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Externas de la Unión.
- MOTTA VEIGA, Pedro da y Sandra Ríos (2007): *O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*, Santiago de Chile, CEPAL, serie comercio internacional, n° 62, julio, LC/L-2776-P.
- Organización de Estados Americanos (OEA) (2010a): *Diálogo regional sobre la eficacia de la cooperación en América Latina y el Caribe* (documento de síntesis de la reunión), Bogotá, 26 de marzo.
- Organización de Estados Americanos (OEA) (2010b): *La eficacia de la cooperación hemisférica. Una perspectiva para las Américas*, Washington, Red de Cooperación Hemisférica, OEA, marzo.
- PÉREZ PINEDA, Jorge A. y Citlali Ayala (2009): "Debate sobre la continuidad de la ayuda a los países de renta media en la actualidad", en Citlali Ayala y Jorge A. Pérez Pineda (Coords.), *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: hacia dónde vamos?*, México, Instituto Mora / FLACSO-México / CIDEAL, pp. 78-112.
- TUSSIE, Diana (1995): *The Inter-American Development Bank*, Boulder, Lynne Rienner.
- SANAHUJA, José Antonio (1999): *Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda externa de Estados Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría*, Madrid, Facultad de Ciencias Políticas-Entimema.
- SANAHUJA, José Antonio (2007): "¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo", en Manuela Mesa (Coord.), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)*, Madrid, CEIPAZ, pp. 71-101.
- SANAHUJA, José Antonio (2008): "¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea", en VV.AA., *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*, Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 297-384.
- SANAHUJA, José Antonio (2009a): "Iberoamérica en la política española de cooperación al desarrollo. Los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses", en Celestino del Arenal (Coord.), *España y América Latina 200*

- años después de la independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano / Marcial Pons, pp. 193-247.
- SANAHUJA, José Antonio (2009b): "Desequilibrios globales: el impacto de la crisis en los países en desarrollo", en Manuela Mesa (Coord.), *Crisis y cambio en la sociedad global. Anuario 2009-2010 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)*, Madrid, CEIPAZ / Icaria, pp. 27-62.
- SANAHUJA, José Antonio (2010): "La construcción de una región. Suramérica y el regionalismo postliberal", en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (eds.), *La construcción de una región. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, CIDOB / Bellaterra, pp. 87-134.
- SCHULZ, Nils Sjørd (2008): "De Accra al 2011: Perspectivas para la gobernanza global de la ayuda", *Comentario FRIDE*, septiembre.
- Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2010): *Informe 2010 de la cooperación sur-sur en Iberoamérica*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Estudios SEGIB nº 5.
- SERBÍN, Andrés (2006): "Cuando la limosna es grande. El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera", *Nueva Sociedad* nº 205, septiembre-octubre, pp. 75-91.
- SHIXUE, Jiang (2006): "Una mirada china a las relaciones con América Latina", *Nueva Sociedad* nº 203, pp. 63-78.
- SORIA, Ernesto (2008): "La política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo en el periodo 1988-2007: propuestas para la construcción de una política integral", en Beatriz Schmuckler, Citlali Ayala y Gabriela Sánchez Gutiérrez (coords.), *Cooperación internacional para el desarrollo en México. Hacia una agenda participativa*, México, Instituto Mora / Porrúa, pp. 23-101.
- SUMNER, Andy (2010): *Global Poverty and the New Bottom Billion. What if three Quarters of the World's Poor Live in Middle Income Countries*, Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), PNUD, working paper nº 74, noviembre.
- TEZANOS, Sergio y Rafael Domínguez (2009): "Nueva agenda internacional de desarrollo. ¿Nuevas perspectivas para América Latina y el Caribe?", *Documentos de trabajo sobre cooperación y desarrollo*, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria, 2009/01.
- The Economist (2010a): "Brazilian agriculture: The miracle of the Cerrado", 26 de agosto.
- The Economist (2010b): "Brazil foreign's aid programme: speak softly and carry a blank cheque", 15 de julio.
- Unión Europea (2006): "Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo», DOCE C/46 1-19, de 24 de febrero.
- ZAKARIA, Fareed (2009): *El mundo después de USA*, Madrid, Espasa Calpe.

Notas

- ¹ Sobre esas interdependencias, Arenal (2009). Sobre el cambio de poder, véase Sanahuja (2008 y 2009b).
- ² Los análisis más exhaustivos de la CSS en América Latina son los realizados desde 2007 por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) a través del *Informe sobre la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Véase, en particular, Secretaría General Iberoamericana (2010). Véanse también los análisis de Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela incluidos en Ayllón y Suraski (2010) y, en particular, el análisis conceptual de Hirst (2010).
- ³ Véanse también los artículos publicados en el n° 22 de 2008 de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, monográfico sobre la cooperación de Brasil.
- ⁴ Petrocaribe ha ampliado las facilidades petroleras brindadas por Venezuela desde 1974, y da continuidad al Acuerdo Energético de Caracas, de 2000. Con Petrocaribe aumenta el suministro de petróleo con financiación concesional para los países del Caribe, incluyendo Cuba, y la cooperación de Petróleos de Venezuela (PDVSA).